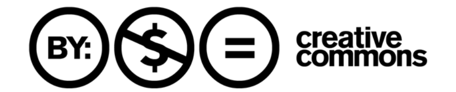


Études chinoises

Naguère et aujourd'hui : réflexions sur l'État et l'économie en Chine

Roy Bin Wong



Naguère et aujourd'hui : réflexions sur l'État et l'économie en Chine

R. Bin Wong[1]

L'économie chinoise actuelle, personne ne le conteste, ne saurait être abordée sans prendre la mesure des politiques adoptées par l'État : disons même qu'on serait en mal de concevoir un problème économique en Chine dont l'examen ne renvoie derechef aux options formulées par la puissance publique. Il est remarquable que l'opinion inverse ait presque toujours prévalu lorsqu'il s'agissait d'étudier la Chine impériale[2]. Qu'ils fussent ou non d'accord sur la nature et sur les causes des changements intervenus dans l'économie de l'empire, les auteurs, tant occidentaux que chinois ou japonais, se sont pratiquement tous retrouvés sur la notion d'un État sans grand impact positif en la matière. Le résultat de cette dichotomie entre époque impériale et époque contemporaine, concernant à tout le moins les relations

1 R. Bin Wong est professeur à l'Université de Californie, Irvine, et a été Directeur d'Études associé à l'EHESS en mai-juin 1986. Des versions antérieures de ce texte ont été présentées à l'Université de Michigan et à l'EHESS. L'auteur remercie François Godement et Shigeru Ishikawa pour avoir bien voulu l'encourager dans l'exploration d'aspects avec lesquels il n'était guère familier, et pour lui avoir évité certaines erreurs. Il remercie également sa collègue Dorothy Solinger, ainsi que Pierre-Étienne Will et un lecteur anonyme de la revue, pour leurs commentaires. Texte traduit de l'anglais par Pierre-Étienne Will.

2 Dans ce texte l'expression Chine impériale s'applique spécifiquement à la fin de l'empire (dynastie des Qing, 1644-1911).

économie/État, est que l'étude des deux périodes a eu tendance à être conduite séparément[3].

Ces dernières années, pourtant, certains ont entrepris de réexaminer l'impact de l'État sur l'économie et la société dans la Chine impériale[4]. Il reste certes beaucoup à apprendre, mais on peut d'ores et déjà affirmer que l'État impérial a modelé l'activité économique de façon bien plus considérable qu'on ne le pensait en général. Alors même qu'en Chine populaire le débat sur les mérites respectifs du marché et du plan a retrouvé sa vigueur, les historiens se font plus attentifs à l'influence potentielle de l'État Qing sur l'économie. Qu'il s'agisse du passé ou de notre propre époque, il convient désormais de substituer des vues plus nuancées (même si elles demeurent nécessairement incomplètes) au contraste brutal entre une économie impériale vierge de toute intervention gouvernementale et une économie contemporaine entièrement contrôlée par l'État.

Réviser les idées reçues en la matière conduit naturellement à poser la question d'éventuelles analogies par-delà deux siècles de transformations sociales, politiques et économiques profondes. Plus spécifiquement, est-on en droit de parler d'une sorte de pérennité de certains problèmes économiques fondamentaux, pérennité qui se retrouverait dans l'approche politi-

3 Il y a eu néanmoins quelques auteurs pour insister sur l'importance de l'héritage d'avant 1949 pour le développement de l'économie après cette date. Dwight Perkins et al., par exemple, admettent que la culture chinoise traditionnelle n'y a pas opposé d'obstacle, que les modèles traditionnels de coopération communautaire et de marché ont été poursuivis après la Libération et que la République populaire a profité de la modeste infrastructure industrielle mise en place avant son avènement : cf. Dwight Perkins (ed.), *China's modern economy in historical perspective*, Stanford, 1975. Concernant plus spécifiquement les relations entre État et économie, on n'en insiste pas moins, le plus souvent, sur les contrastes, quitte à ignorer les similitudes.

4 Parmi les efforts récents en ce sens, mentionnons Pierre-Étienne Will, *Bureaucratie et famine en Chine au 18e siècle*, Paris/La Haye, 1980 ; Peter C. Perdue, *Exhausting the earth : State and peasant in Hunan, 1500-1850*, Cambridge (Mass.), 1987 ; James Lee, *State and economy in southwest China, 1600-1850*, Cambridge (Mass.), à paraître ; ainsi que P.-E. Will et R. Bin Wong, *Nourish the people : State civilian granaries in China, 1650-1850*, Ann Arbor (Michigan), à paraître.

que dont ils ont été l'objet[5] ? Le plus frappant est bien sûr ce qui a changé. Mais la révélation d'une continuité dans les relations entre État et économie pourrait contribuer à mettre en évidence, plus qu'on ne l'attendait, les liens qui unissent passé impérial et présent socialiste. Alors même que s'efface de l'horizon l'utopie maoïste d'une transformation radicale de la société et que l'on mesure mieux les difficultés de la construction du socialisme, la présence persistante d'une culture bureaucratique et morale liée au passé pré-révolutionnaire de la Chine reste encore dans l'ombre.

Il conviendra, avant d'examiner les relations entre État et économie, d'avancer quelques catégories générales permettant de classer les comportements économiques. J'en mentionnerai trois, qui s'inspirent à la fois de la taxonomie des transactions établie par Polanyi et du traitement de l'histoire économique dans l'oeuvre de Hicks[6]. Premièrement, on peut qualifier de « coutumières » la production et la distribution quand elles s'organisent à l'échelle locale, à l'écart des marchés et sans intervention de forces politiques exogènes. Deuxièmement, on appellera « économie de commande » une économie où la production et la distribution sont soumises aux directives d'une autorité politique. L'« économie de marché » vient en troisième : ce sont dans ce cas l'offre et la demande qui règlent l'allocation des ressources et des produits.

Les économies réelles résultent d'une combinaison variable de ces trois types idéaux. Il arrive que la coutume, le commandement et le marché

5 Le récent ouvrage de Susan Mann, *Local merchants and the Chinese bureaucracy, 1750-1950*, Stanford, 1987, montre de façon convaincante que dans leurs efforts pour développer et contrôler le commerce local les autorités communistes ont rencontré des problèmes et apporté des éléments de solution directement liés à ce qui s'observait couramment deux siècles plus tôt.

6 Pour Karl Polanyi le marché, la réciprocité et la redistribution constituent les trois principes historiquement importants dans le domaine des transactions. La réciprocité fait circuler les biens le plus souvent entre acteurs socialement égaux, tandis que la redistribution résulte d'un acte politique visant à collecter et réallouer les ressources. Voir Karl Polanyi, *The great transformation*, Boston, 1944, pp. 43-45. Sir John Hicks, quant à lui, décèle deux types d'antécédents historiques au marché, l'un procédant par le bas (coutumier), l'autre par le haut (de commande). Cf. John Hicks, *A theory of economic history*, Oxford, 1969, pp. 9-24.

opèrent de façon complémentaire : dans le cas des céréales produites sur les grands domaines polonais du 16e siècle et destinées au commerce de la mer Baltique, par exemple, on a un processus de production contrôlé politiquement s'articulant à des échanges réglés par le marché. Mais en général on considère que les trois modèles idéaux fonctionnent en compétition, ou à tout le moins comme des alternatives. On se souviendra aussi que Polanyi et Hicks se sont servi des distinctions qu'ils établissaient pour mettre en valeur la spécificité historique du capitalisme *laissez-faire* au 19e siècle et sa victoire sur les formes concurrentes d'organisation économique. C'est un fait que la domination du capitalisme en Europe a été suivie de succès comparables dans d'autres parties du monde. Mais avant que l'on pût proclamer sans risque le triomphe universel et définitif du capitalisme de marché, des régimes socialistes sont apparus qui cherchaient à diriger leurs économies en fonction de critères étrangers, précisément, au marché. Là où l'État socialiste est devenu le principal agent déterminant l'activité économique, le marché est réduit au statut d'un instrument parmi d'autres permettant à l'État de répartir les ressources et les produits.

Dans un pays comme la Chine, où l'impact du marché n'a jamais été aussi ample ni aussi profond que dans l'Europe du 19e siècle, on peut à l'époque impériale concevoir les principes de marché et de commande comme deux forces agissant sur les organisations économiques coutumières tantôt de concert, tantôt en compétition, voire même de façon directement contradictoire. La gestion économique en Chine populaire s'est également approprié ces deux approches. L'effet de ces stratégies a été de renforcer sélectivement le caractère des pratiques coutumières, voire à l'occasion de les transformer[7].

Les pages qui suivent examinent un certain nombre d'analogies observables entre les politiques adoptées par l'État impérial et par la République populaire dans le domaine de l'économie agraire. J'ai choisi de me concen-

7 Mon analyse de l'activité économique suivant ces trois schémas organisationnels repose, en l'étendant, sur le modèle que j'ai élaboré pour la circulation des grains à l'époque des Qing : cf. R. Bin Wong, "Food riots in the Qing dynasty", *Journal of Asian studies*, XLI-4 (1982), pp. 767-788. Les entretiens que j'ai eus au printemps 1985 avec Ishikawa Shigeru, auteur d'un schéma analogue, m'ont donné quelque confiance dans les mérites de cette typologie.

trer sur les problèmes d'approvisionnements dans la mesure où leur importance est évidente à l'époque impériale, et où aujourd'hui encore il s'agit d'un domaine extrêmement sensible. J'admets que ce genre d'exercice ne saurait remplacer les enseignements attendus d'approches telles que le communisme comparatif ou l'étude du développement politique ; il me semble malgré tout qu'il peut introduire certains éléments qui précisément échappent à ces approches.

Les efforts de l'État prémoderne pour minimiser les incertitudes pesant sur l'approvisionnement des populations de l'empire ont donné naissance à un certain nombre de politiques affectant tant la production que la distribution des grains. L'État assumait la responsabilité directe d'institutions telles que les greniers. L'administration avait aussi une influence déterminante sur les comportements économiques des agents commerciaux dans le cadre des marchés, et des riches au sein des communautés locales. La menace récurrente de disette dans un contexte d'approvisionnements limités et instables n'a certes pas disparu après 1949, comme l'ont dramatiquement montré les révélations récentes sur les famines catastrophiques qui ont suivi le Grand Bond en avant. Aujourd'hui encore, les préoccupations officielles concernant les problèmes de subsistances sont loin d'être apaisées.

La situation des approvisionnements sous la dynastie des Qing

La production et la distribution des grains à la fin de l'empire sont déterminées par la coutume, par l'autorité administrative, et par le marché. Une grande partie de la production était destinée à la consommation domestique ; lorsque les familles les plus pauvres se trouvaient en déficit au moment de la soudure de printemps, la coutume imposait à leurs voisins plus fortunés de leur consentir des prêts. Là où les paysans se spécialisaient dans des productions commerciales et dépendaient des marchés pour acquérir au moins une partie de leurs approvisionnements, le mouvement des grains répondait aux prix, eux-mêmes indicateurs de l'offre et de la demande. Enfin, les grains affluaient dans les réserves de l'État par le biais de l'extraction fiscale, l'économie « de commande » englobant en outre les céréales produites sur les terres directement contrôlées par les organismes publics, tels les domaines

des bannières ou les colonies militaires. Mais l'intervention de l'État sur les approvisionnements débordait le cadre de la commande pour inclure un ensemble de mesures visant à influencer les activités marchandes et coutumières. Pour mieux en apprécier l'impact, commençons par donner quelques détails sur le secteur privé.

Le marché des grains tient une place centrale dans le processus d'expansion des cultures commerciales à la fin de l'empire : dans un article récent, Wu Chengming estime le commerce des céréales à 40% de la valeur totale du commerce autre que purement local[8]. La voie de transport à longue distance la plus importante est le Yangzi, par où transitent chaque année, pendant la plus grande partie du 18e siècle, plusieurs centaines de milliers de tonnes de riz ; la plupart de ces grains sont destinés aux régions du bas Yangzi spécialisées dans la culture du coton et la production de la soie[9]. Les marchés du bas Yangzi servent aussi de points de transbordement pour le trafic côtier du Sud-Est et du Sud. Le volume annuel des transferts, voire leur direction, varient en fonction des résultats des récoltes.

Au nord du Yangzi, la majeure partie des transports céréaliers empruntent une voie d'eau artificielle, le Grand Canal, dont les origines remontent aux 6e et 7e siècles. La plus grande partie des grains transitant du sud au nord par cette route sont d'origine fiscale : au 18e siècle le total se monte à quelque deux cent mille tonnes par an. Bien qu'il existe d'autres routes reliant la Chine centrale à la Chine du nord, en volume comme en distance le commerce céréalier au nord du Yangzi est bien moins important que ce qui circule le long de ce même Yangzi, ou plus au sud.

Certaines parties de l'empire restent pratiquement hors d'atteinte du commerce à longue distance. Les importations et les exportations intéressant le Nord-Ouest, par exemple, et aussi bien le Sud-Ouest, sont de très faible importance. A plus petite échelle, chaque province inclut des régions

8 Cf. Wu Chengming, "Lun Qingdai qianqi woguo guonei shichang" (Le marché national pendant la première moitié des Qing), *Lishi yanjiu*, 1983 (repris dans Wu Chengming, *Zhongguo zibenzhuyi yu guonei shichang* (Les bourgeons du capitalisme et le marché national en Chine), Pékin, 1985, pp. 247-265.

9 Ce paragraphe et ceux qui suivent résument les données présentées dans R. Bin Wong, "The political economy of food supplies in Qing China", PhD. dissertation, Harvard University, 1983, chapitre 3.

semblablement isolées où non seulement le commerce céréalier ne pénètre pas, mais où, plus généralement, on n'observe guère de spécialisation de la production : la notion d'une expansion économique basée sur la spécialisation et sur le développement des marchés n'y a pas cours. Cela dit, même ces régions privées de liens étroits avec le négoce à longue distance peuvent être le lieu d'une certaine forme d'expansion, en particulier celles dont les habitants vont défricher les zones incultes pour y créer de nouvelles cellules d'activité économique.

L'administration tient compte de ce que les échanges peuvent se dérouler aussi bien à l'intérieur de zones limitées qu'entre régions très éloignées. S'agissant du commerce local, elle préconise le maintien de prix « égaux » (*pingjia*), autrement dit de prix dont la fluctuation reste minimale. Pour la plupart des fonctionnaires, la principale cause de dérapage des prix sur les marchés locaux est l' « accaparement » (*tunji*) des grains par les marchands et par les familles riches (*fuhu*). D'où les prohibitions édictées à l'encontre de ce type d'accumulation et les efforts pour exhorter ceux qui disposent de stocks importants à les vendre rapidement, voire les y obliger[10]. Cette attitude se révèle surtout efficace quand il n'existe pas de connexion entre le commerce local et le commerce à longue distance, autrement dit quand l'économie locale est plus ou moins isolée.

La façon dont l'administration envisage le commerce à longue distance répond à des principes différents. Le gouvernement est le plus souvent favorable au mouvement des grains entre zones à prix bas et zones à prix élevés, les différences de prix étant considérées comme un indicateur fiable des conditions relatives d'offre et de demande. Mais comme on peut s'y attendre, les fonctionnaires en poste dans les régions exportatrices se montrent soucieux de protéger leurs surplus afin d'éviter de futures pénuries, tandis que l'administration des régions déficitaires attend avec anxiété l'arrivée des cargaisons amenées par les marchands : aussi revient-il aux autorités des échelons les plus élevés de garantir la continuité des mouvements de grains à longue distance, par-delà les frontières administratives.

Vouloir dans le même temps laisser s'échanger les grains localement et à prix stable et les faire circuler à longue distance entre zones bénéficiant de

10 Pour plus de détails sur ces questions voir Wong, "Food riots in the Qing dynasty".

prix bas et zones affectées de prix élevés n'apparaît pas toujours réaliste. Ainsi, les prix des régions exportatrices tendent naturellement à monter quand les marchands transfèrent leurs grains vers des régions où les prix sont plus élevés. Mais au 18e siècle la réglementation pas plus que la pratique administrative ne favorisent de façon systématique l'un ou l'autre des deux types d'échange : l'État défend à la fois les prix « égaux » exaltés par la coutume et les expéditions de grains gouvernées par les prix du marché. Cela dit, les problèmes de répartition des subsistances entre demandes concurrentes sont souvent la cause de désaccords au sein de la bureaucratie, et même de conflits d'ampleur limitée.

Fondamentalement, les conditions d'approvisionnement de la plupart des Chinois au 18e siècle se définissent par un contexte de demandes concurrentes visant une offre instable. C'est la raison pour laquelle la médiation exercée par l'État passe par une intervention directe dans la mobilisation et la distribution des subsistances.

Le réseau de greniers publics en existence au 18e siècle apparaît comme la structure de distribution céréalière la plus élaborée jamais maintenue en opération par un gouvernement chinois avant 1949[11]. Les autorités provinciales coordonnent l'utilisation des réserves dans les différentes sous-préfectures, transférant à l'occasion des grains d'une unité administrative à l'autre. Au niveau supérieur, les bureaux du gouvernement central peuvent gérer des opérations de transfert et de distribution intéressant les réserves de plusieurs provinces ; ils coordonnent également les achats de certaines provinces en dehors de leurs frontières. Les opérations conduites par l'administration reviennent parfois à épauler les transferts commerciaux de grains, ou à les poursuivre sur de plus longues distances ; mais il arrive aussi que les transferts publics soient indépendants des trajets suivis par le négoce privé, ou même opèrent à rebours lorsqu'il s'agit de protéger des régions exportatrices. En bref, la politique officielle en matière de subsistances répond à la fois aux problèmes spécifiques des zones exportatrices, à ceux des zones importatrices, et à ceux des régions dénuées de toute connexion avec le commerce à longue distance.

11 Les paragraphes qui suivent se fondent sur les données présentées dans Will et Wong, *Nourish the people*, chap. 13.

Ces principes d'action, par leur impact sur les pratiques coutumières, sur celles du marché et sur celles « de commande », ont abouti à une économie politique des subsistances spécifique à la Chine du 18e siècle. Il semble en général que leurs effets aient été particulièrement sensibles là où le marché ne pénétrait que de façon limitée et où il ne répondait qu'imparfaitement à la demande en subsistances. Les périphéries de l'empire, qu'il s'agisse de provinces entières ou de simples sous-préfectures, apparaissent de ce fait comme les principaux bénéficiaires des initiatives publiques ; celles-ci ont joué dans le sens d'une sorte d'intégration politique transcendant le niveau purement économique.

En même temps qu'il cherche à accorder ses modes d'intervention aux caractères spécifiques des économies locales pour atténuer les inégalités de l'offre en subsistances à travers l'empire, l'État poursuit un autre objectif : réduire l'instabilité de l'offre dans le temps, qu'elle soit saisonnière ou qu'elle joue à l'échelle pluriannuelle.

Les politiques de stockage au 18e siècle illustrent l'activisme d'une administration dont le but est de préserver la stabilité de l'économie rurale dans une phase d'expansion territoriale considérable et de rapide croissance démographique. Le simple fait que l'État ait réussi pendant cette période à engranger et à redistribuer des milliers de tonnes de grains invite à réviser les notions dépassées de despotisme impérial et d'incurie administrative. Si l'on est loin d'en savoir assez sur la totalité des rapports entre État et économie pour pouvoir évaluer à coup sûr l'impact de l'État impérial et ses limites, à tout le moins le cas des politiques de stockage interdit de s'en tenir aux généralisations traditionnelles.

Et tout d'abord, ce que nous savons du 18e siècle confirme et tout à la fois invite à réviser les perspectives globales relatives au déclin dynastique supposé caractériser le siècle suivant. Si l'on se réfère à la situation prévalant au 18e siècle, les greniers publics au 19e siècle stockent moins de grains, en distribuent plus rarement, reconstituent leurs réserves de façon sporadique, et ne sont plus contrôlés ni coordonnés avec autant de soin. Cela dit, c'est dès la fin du 18e siècle, bien avant que les problèmes fiscaux qui affligent le 19e ne deviennent réellement sérieux, que l'État prend ses distances avec l'idéal d'un programme global d'intervention. Si le niveau d'intervention décline à ce moment, c'est parce que le coût administratif de ce genre d'entreprise

apparaît de moins en moins acceptable aux yeux des membres de la bureaucratie. Les plaintes répétées concernant les difficultés rencontrées pour faire fonctionner le système et les abus dont sa gestion serait entachée conduisent les fonctionnaires, à tous les échelons, à limiter leurs efforts en matière de contrôle des approvisionnements. Or les dénonciations de même ordre n'avaient pas eu les mêmes effets pendant les décennies précédentes. Bien au contraire, l'État continuait alors de s'attaquer résolument aux problèmes et appelait à des efforts renouvelés pour élargir et améliorer le système. En bref, la perception des problèmes semble avoir changé bien avant que l'efficacité de la bureaucratie ne se soit trouvée sérieusement diminuée[12]. C'est à des choix politiques que l'on a affaire : ce ne sont pas simplement les circonstances qui ont dicté leurs décisions à l'empereur et à sa bureaucratie.

L'image conventionnelle d'un 19e siècle en déclin doit également être revue à la lumière de la gestion des approvisionnements postérieurement aux rébellions du milieu du siècle. Dans la perception courante, ce qu'on a appelé la « restauration » des années 1860 incluait apparemment un retour aux politiques prévalant avant l'ère des rébellions. En même temps, la plupart des études consacrées à l'État impérial au 19e siècle insistent sur son échec à inspirer, à guider et à mettre en oeuvre le programme de réformes économiques, sociales et politiques indispensable pour « moderniser » la Chine. On a l'impression que l'État, tout en continuant de faire face à ses responsabilités « traditionnelles », s'avère incapable de se transformer en un État « moderne ». C'est à mes yeux une vue erronée. Concernant les politiques d'approvisionnement tout au moins, il est clair que l'État post-Taiping ne cherche nullement à mettre sur pieds un programme activiste comparable à celui illustré par le 18e siècle. Si les préoccupations « traditionnelles » concernant la prospérité du monde rural restent présentes dans le discours, le gouvernement impérial d'après 1860 ne consacre guère d'efforts à les faire passer dans la pratique. L'État impérial chinois dans la seconde moitié du 19e siècle n'est pas « traditionnel » dans l'acception « 18e siècle » du terme, pas plus qu'il n'est « moderne ».

12 Sur les changements intervenus au 19e siècle dans la gestion des stockages publics et sur le contraste avec les pratiques prévalant au 18e siècle, voir Will et Wong, *Nourish the people*, chapitres 3 et 4.

La construction de l'État et l'économie après la chute de l'empire

A dire vrai, la « modernité » de l'État chinois au début du 20e siècle repose autant sur le vide laissé par la perte de ses capacités et l'abandon de ses responsabilités en matière d'ordre social et de stabilité économique, que sur les voies ambiguës empruntées par l'évolution politique. Notre appréhension des relations entre État et économie à cette époque est on ne peut plus lacunaire. L'extraction fiscale fait l'objet d'efforts accrus, encore que les auteurs ne soient pas d'accord sur l'évolution du fardeau réel supporté par les contribuables, à supposer qu'il ait effectivement évolué. A considérer l'intégration globale du gouvernement depuis le centre jusqu'aux unités administratives locales, les pouvoirs de l'État sont à l'évidence sur le déclin ; mais au niveau local on trouve aussi bien, suivant les endroits, des indications allant dans le sens d'un renforcement que d'un affaiblissement. Dans certaines sous-préfectures les fonctionnaires réussissent à incorporer les élites locales en leur conférant des fonctions administratives plus formelles, alors qu'ailleurs ces mêmes élites résistent vigoureusement aux tentatives de pénétration administrative. Il faudra attendre la seconde moitié du 20e siècle pour voir émerger un État post-impérial capable d'exercer sur une société stable et intégrée un contrôle s'étendant depuis le centre jusqu'aux périphéries.

La vision politique qui triomphe alors en Chine est radicale à bien des égards. La révolution accomplie sous la direction du Parti communiste abolit les différences parfois extrêmes qui opposaient propriétaires fonciers et paysans sans terres, ôte tout pouvoir à la bourgeoisie urbaine, forge une nouvelle unité nationale et suscite partout la volonté de construire une nouvelle société. Mais cette révolution est aussi fille d'un courant réformiste porteur d'une revendication populaire dont les origines sont à chercher, pour une part, du côté des pratiques impériales visant à assurer la prospérité et la sécurité des paysans. De fait, on retrouve dans les années vingt et trente une même volonté de réformer le monde rural chez des activistes d'horizons aussi divers que Liang Shuming (un confucianiste conservateur), James Yen (un

libéral pro-occidental), ou Mao Zedong (le marxiste radical que l'on sait)[13]. Comme le remarque Tang Tsou dans une stimulante étude[14], l'une des spécificités du régime populaire, et qui distingue le processus d'édification étatique en Chine du cas occidental, est l'accent mis sur la satisfaction des revendications économiques et sociales des moins avantagés plutôt que sur la garantie des droits de représentation politique. Cette exaltation par l'État communiste des droits socio-économiques des plus pauvres est en parfait accord avec les idéaux et les entreprises concrètes de l'État impérial[15].

13 Les dimensions traditionnelles de la révolution chinoise n'ont été traitées que de façon sporadique. Ralph Thaxton, *China turned rightside up,* New Haven, 1983, reste pour le moment le plus convaincant sur la façon dont les paysans chinois ont vécu la révolution communiste comme un retour aux valeurs morales traditionnelles. Sans accepter nécessairement tous ses arguments ni toutes ses données, reconnaissons qu'il a su nous remettre en mémoire à quel point les réformes tentées en milieu rural par les communistes ne pouvaient être comprises par les paysans que dans la ligne de ce qu'ils ont toujours attendu du pouvoir.

14 Cf. Tang Tsou, *The cultural revolution and post-Mao reforms : A historical perspective*, Chicago, 1986, pp. 272-273.

15 Ce n'est là qu'un exemple des continuités entre idéologie confucéenne et idéologie communiste (les considérations de Sun Yat-sen sur le "bien-être du peuple" [*minsheng*] faisant en quelque sorte le pont entre les deux). L'objectif général de réduction des inégalités régionales est un autre exemple de cette communauté de vision et de programme. Comme le montre Nicholas Lardy, *Economic growth and distribution in China*, Cambridge, 1978, p. 159, si les inégalités entre régions persistent, l'État post-1949 s'est périodiquement efforcé de les réduire alors même que le pays était loin d'avoir atteint le stade de développement économique des sociétés qui se lancent dans des entreprises comparables. Lardy mentionne bien (pp. 188-189) les préoccupations impériales concernant les déséquilibres entre régions, mais il ne fait pas le lien avec la volonté formulée très tôt par l'État populaire de réduire ce type d'inégalité. Mentionnons encore la réforme foncière, assurément l'effort le plus réussi en matière de redistribution des terres dans l'histoire de l'État chinois, mais un effort dont on peut difficilement dire qu'il est sans précédent : on connaît sous l'empire maints programmes de ce type, qu'il s'agisse des *jingtian*, des *juntian*, ou d'autres. Les communistes ont réduit plus drastiquement que leurs prédécesseurs les inégalités économiques au sein du monde rural, mais on peut être sûr que les penseurs confucéens auraient applaudi à leur projet. La récente réforme agraire nous rapproche encore plus des idéaux impériaux de redistribution des terres à chaque génération.

Outre les projets qui ont été poursuivis en Chine après la Libération, on constate l'existence d'un certain nombre de contraintes continuant d'influencer les capacités d'action politique. Audrey Donnithorne ouvre son étude classique du système économique chinois sur un rappel fort utile :

> An economy close to the border of subsistence narrowly limits the play of economic policy. Where agriculture bulks large, much is unpredictable, for mastery of natural vagaries is more difficult than of industrial techniques. Economic planning in these conditions cannot be certain or precise, nor can rash adventures be afforded [16].

Dans bien des cas, les options disponibles aujourd'hui pour contrôler la Chine rurale et en organiser la vie économique restent très proches de celles d'il y a deux siècles ou plus (ce qui n'est pas nécessairement dénier que les possibilités actuelles puissent être plus larges ou susceptibles d'une plus grande sophistication). Pour ne donner qu'un exemple, l'État populaire, après être un temps passé par les unités collectives pour faire appliquer ses décisions en matière de production, a récemment décidé de s'appuyer beaucoup plus sur la réponse individuelle des familles aux stimuli du marché. Ce choix entre collectifs et familles n'est pas sans ressemblance avec les alternatives considérées en son temps par l'État impérial lorsqu'il s'agissait d'établir les procédures de perception des impôts : suivant les cas on cherchait à les faire payer individuellement par chaque foyer, ou l'on passait par les représentants de groupes constitués comme les *lijia* créés sous les Ming. Peut-être l'éventail des moyens de planification économique et de contrôle politique dont se sert aujourd'hui le pouvoir pour gouverner la Chine rurale se comprend-il mieux comme une élaboration des schèmes impériaux que comme un ensemble de choix fondamentalement nouveaux. On peut considérer les réformes récentes dans les campagnes comme un retour au style d'agriculture d'avant 1949, mais il ne faut pas oublier qu'avant 1949 aussi on rencontrait des exemples d'agriculture collective (ou au moins, d'entraide), et des cas où l'État s'adressait à des groupements de familles plutôt qu'à chaque foyer séparément : ainsi, pour le payement des impôts,

16 Cf. Audrey Donnithorne, *China's economic system*, Londres, 1967, p. 15.

pour le maintien de l'ordre, pour l'entretien des dispositifs d'irrigation...[17] Les stratégies actuelles évoluent, mais les limites auxquelles risque de se heurter cette évolution ont peut-être plus en commun avec le passé impérial qu'il n'apparaît à première vue.

Il va de soi que les continuités de ce genre interviennent dans un contexte où nombre de réalités ont été sujettes à transformation. Les nouvelles données économiques ont commencé de prendre forme dans le courant du 19e siècle, à partir du moment où l'intégration politique qui caractérisait l'empire au siècle précédent s'est affaiblie du fait d'une plus forte intégration de certaines de ses parties à l'économie mondiale. Pendant la première moitié du 20e siècle cette nouvelle forme d'intégration n'a fait que progresser, les efforts pour parvenir à une authentique intégration politique ayant pour leur part tous avorté. Les avantages et les difficultés résultant du développement industriel et de l'intégration aux réseaux du commerce international définissaient une nouvelle problématique, qu'aucun État post-impérial valide ne pourrait ignorer. Les objectifs économiques de l'État, l'économie elle-même ont changé entre le milieu du 18e et le milieu du 20e siècle. Certains des problèmes et certaines des priorités qui dominent notre perception des relations entre État et économie à l'époque actuelle n'auraient pas seulement été imaginables à l'époque impériale : ainsi les objectifs de croissance économique, l'inégalité entre villes et campagnes, les relations entre industrie et agriculture...

Gardant ces changements à l'esprit, tentons de considérer la relation État-économie après 1949 dans les termes évoqués plus haut à propos du problème des subsistances à l'époque impériale. L'État né en 1949 a redéfini à plusieurs reprises le niveau et l'échelle auxquels devaient opérer les principes d'organisation économique relevant de la commande, du marché et de la coutume. Deux brèves comparaisons entre la situation au 18e et au 20e siècle

17 Sur les formes de coopération dans l'agriculture chinoise (y compris l'irrigation), voir Ramon Myers, "Cooperation in traditional agriculture and its implications for team farming in the People's Republic of China", in D. Perkins (ed.), *China's modern economy in historical perspective*, Stanford, 1975 (principalement fondé sur des données du début du 20e siècle). Sur le recours aux collectifs pour la perception de l'impôt et la surveillance mutuelle, voir Kung-chuan Hsiao, *Rural China : Imperial control in the nineteenth century*, Seattle, 1960, passim.

suggéreront des similitudes et des contrastes auxquels on ne se serait peut-être pas attendu.

D'abord, si l'importance du marché a connu des hauts et des bas, elle n'a pas dû en moyenne être supérieure après 1949 à ce qu'elle était deux siècles plus tôt — peut-être même est-elle devenue moins centrale, alors que l'évolution a été évidemment l'inverse, et de loin, dans la plupart des pays. Le 18e siècle chinois connaît une expansion simultanée des échanges locaux et du commerce à longue distance : la proportion de la population rurale non contaminée par les transactions du marché n'a pu à cette époque être que faible. Depuis 1949 en revanche, le commerce à longue distance a été largement remplacé par des transferts décidés administrativement, les mouvements locaux de marchandises n'étant de leur côté qu'occasionnellement pris en charge par des instances commerciales. En fait, il n'est pas exclu que les marchés aient été proches de l'extinction pendant la période du Grand Bond en avant. L'hypothèse d'un rôle du marché plus grand à l'époque impériale que pendant la plus grande partie de la période post-1949 va à l'encontre de nos intuitions. J'admets qu'elle ne s'applique certainement pas à la période récente de réformes. Il n'en reste pas moins que l'expansion considérable des marchés et de l'agriculture commerciale à l'époque des Qing offre un contraste suffisant avec le démantèlement intermittent, et à différentes échelles, du commerce privé depuis 1949, pour que l'on puisse souhaiter poursuivre la comparaison.

Ensuite, à la possibilité d'un déclin du principe de marché depuis 1949 s'en associe une autre, intuitivement encore moins évidente : dans beaucoup de régions les principes coutumiers pourraient bien avoir acquis pendant la même période une importance plus grande qu'ils n'en avaient au 18e siècle. C'est certainement vrai si l'on admet que la constitution de collectifs par l'État n'a fait qu'élaborer sur des types coutumiers d'organisation économique préexistants et souvent informels. D'un point de vue purement économique, les collectifs en Chine populaire ont des fonctions plus substantielles que les communautés villageoises d'antan. La réforme agraire a aboli les vastes inégalités qui affectaient la propriété foncière à l'intérieur des villages : la collectivisation a fait de la terre un bien partagé et non plus privé. Les décisions économiques prises au niveau des groupes de familles en matière d'allocation des ressources, de production et de distribution, ont rem-

placé les choix opérés par des familles en prise individuellement, encore qu'à un degré variable, sur les marchés extérieurs. C'est évidemment l'État qui a encouragé tel ou tel trait relevant d'une économie coutumière marquée par une faible intervention du marché, dans la mesure où il pouvait faire passer par là les objectifs du plan. Les principes d'équité locale et le souci de contrôler les inégalités au sein des communautés, associés à ce recours intéressé au principe coutumier, sont en fait communs à la vision politique des dirigeants de l'époque impériale et à celle des dirigeants maoïstes, quand bien même ces derniers auraient du mal à admettre une telle filiation. En revanche la réforme agraire de ces dernières années marque un changement : plutôt que de protéger le secteur coutumier, l'État promeut désormais le marché.

L'étude récente de Dorothy Solinger sur le commerce intérieur après 1949 permet de mieux comprendre les vicissitudes du marché pendant cette période[18]. D. Solinger distingue dans son analyse trois perspectives, ou trois objectifs, déterminant la manière dont le pouvoir envisage le rôle du commerce : le conflit de classe, le contrôle étatique, et la maximisation de la productivité. Encourager la première approche ou la seconde revient à rendre le marché moins attractif ; mettre l'accent sur la productivité encourage au contraire à y recourir. La seconde et la troisième options favorisent les principes économiques de commande et de marché respectivement. Ce qui est peut-être moins évident, l'option informée par la notion de conflit de classe favorise le principe d'économie coutumière dans la mesure où, cherchant à réduire les inégalités locales et accroître la solidarité collective, elle décourage à la fois l'imposition du contrôle étatique et le recours au marché. En d'autres termes, la position politique la plus radicale débouche sur la vision économique la plus tournée vers le passé.

Les politiques de l'État populaire en matière d'économie agraire ne font pas de référence explicite aux stratégies formulées par les gouvernants de l'époque des Qing. Pourtant les fonctionnaires du 18e siècle auraient parfaitement compris certaines au moins des préoccupations exprimées par leurs homologues de la fin du 20e siècle. Ils auraient en particulier été sensibles aux hésitations et à l'ambivalence de ces dernières décennies à l'égard des forces

18 Dorothy Solinger, *Chinese business under socialism*, Stanford, 1984.

du marché. Et plus généralement, ils auraient approuvé dans leur principe les efforts pour définir politiquement les comportements économiques acceptables. Ce que pourrait confirmer, dans une certaine mesure, le bref exposé de la gestion des approvisionnements après 1949 que nous proposons à présent.

La gestion des approvisionnements en République populaire de Chine

Les problèmes de subsistances n'ont pas été fondamentalement transformés par la révolution de 1911 ni par celle de 1949. L'irruption du développement industriel dans les villes chinoises au début du 20e siècle, pas plus que la disparition des inégalités sociales les plus flagrantes dans les campagnes après le milieu du siècle, ne les ont d'un coup allégés. L'économie politique des subsistances qui dominait sous l'empire continue pendant la première moitié du 20e siècle de définir une bonne part des revendications sur les approvisionnements formulées par les différents secteurs de la société. Mais les problèmes de subsistances sont devenus plus complexes à partir du moment où les préoccupations relatives à l'approvisionnement des centres urbains se sont ajoutées à celles, plus anciennes, relatives au monde rural. Les plans dressés par les différents gouvernements de l'époque républicaine sont remarquablement proches, dans leur langage et dans leur raisonnement, des politiques de l'ancien régime : mais comme au 19e siècle, les résultats obtenus ont été des plus réduits[19].

On peut partir d'une comparaison avec les pratiques de l'époque impériale. Sous les Qing, les réserves de grain étaient mobilisées et distribuées par l'État, achetées ou vendues sur le marché, ou transférées dans un cadre local sans intervention de l'État ni du marché. Quantité de choses ont changé entre temps, mais on peut classer les différents titres à disposer de la production céréalière après 1949 en distinguant :

19 Mon évaluation des politiques d'approvisionnement à l'époque républicaine reste provisoire. On trouvera les données sur lesquelles elle se base dans ma thèse de 1983, chapitre 10.

1) les grains conservés par les unités locales ;

2) ceux payés à l'État au titre de l'impôt ;

3) ceux vendus à l'État à différents prix possibles ; et

4) ceux échangés sur le marché. Examinons dans chacun de ces cas le contraste avec les conditions qui prévalaient sous l'empire.

En un sens, les grains conservés par les unités locales relèvent d'un droit collectif aux approvisionnements comparable à celui que l'État impérial s'efforçait de garantir, notamment lorsqu'il encourageait les transferts coutumiers. Les prélèvements fiscaux sont beaucoup plus importants qu'à l'époque impériale, puisqu'ils peuvent atteindre 10 à 15 % en valeur, contre 2 à 4 % sous les Qing[20] ; en dépit de l'accroissement de la pression fiscale, pourtant, la disparition des propriétaires fonciers a permis aux paysans qui louaient autrefois leur terre un accroissement net de leur revenu.

Non seulement l'État a remplacé les propriétaires fonciers comme percepteur de la « rente » en grains, mais il a aussi remplacé les marchands comme principal acheteur de céréales. Les acquisitions publiques de grains à des prix définis de diverse façon ne sont pas une idée nouvelle en Chine : il y a un millénaire environ, sous les Song, l'État cherchait par le moyen de ce qu'on appelait alors les « achats harmonieux » (*hemai*) à acquérir des grains à des prix négociés, et il y a deux siècles l'État Qing achetait aussi bien au prix du marché qu'à des prix négociés ou à des prix décidés administrativement. Enfin, si les transactions commerciales privées ont diminué en volume après 1949, dans la mesure où l'État prenait plus d'importance comme acheteur, il y a aussi eu des périodes pendant lesquelles les marchés fonctionnaient de façon plus active et où revenaient en honneur des types d'échanges commerciaux semblables à ceux d'autrefois[21].

Lorsqu'il s'agit de mobiliser les ressources alimentaires, l'État populaire donne l'impression d'être plus efficace que ses prédécesseurs, ce qui *a priori* ne nous surprend pas. Mais à considérer de plus près comment lc gouvernement central assure son contrôle sur les subsistances depuis 1949, on peut en

20 Cf. Wang Yeh-chien, *Land taxation in imperial China, 1750-1911*, Cambridge (Mass.), 1973, p. 128 ; Kenneth Walker, *Food grain procurement and consumption in China*, Cambridge, 1984, p. 50.

21 Cf. G. William Skinner, "Rural marketing in China : repression and revival", *China Quarterly*, 103 (1985), pp. 393-413.

fait se demander s'il a toujours été aussi « fort » que son homologue impérial. Depuis le démantèlement du grand commerce céréalier, les transferts de grains à longue distance ne peuvent plus résulter que de décisions politiques. Or le pouvoir populaire n'a pas toujours été capable d'obliger, comme y parvenait le gouvernement impérial au 18e siècle, les fonctionnaires locaux à expédier leurs réserves hors de leurs circonscriptions (ni bien sûr, mais c'est significatif, à laisser le commerce privé intervenir à l'intérieur de leurs frontières). Et les prix comme la distribution des céréales continuent de poser des problèmes ardus dans le cadre des réformes actuelles[22].

Dans la mesure où l'on considère généralement l'État populaire comme un pouvoir fort et hautement centralisé, il ne sera pas inutile d'examiner de plus près les incertitudes qui pèsent sur les transferts interprovinciaux de grains depuis 1949. Comme l'expliquait Tao Zhu, l'ancien homme fort du Guangdong, le contrôle des approvisionnements est un gage de pouvoir politique : « Dans une conférence de travail au niveau central, celui qui détient les plus gros stocks de nourriture peut couper la parole à n'importe qui »[23].

Lorsque les dirigeants du Sichuan ou du Zhejiang refusent d' « exporter » du grain, ou ne s'y résignent qu'à contrecoeur, on ne peut s'empêcher de penser aux gouverneurs provinciaux des Qing qui réclamaient un ralentissement ou un arrêt des exportations commerciales ; ces revendications étaient en général découragées au 18e siècle[24].

Si l'on considère en revanche l'agriculture sous l'angle de la production, il ne fait guère de doute que l'État contemporain est beaucoup plus fort que l'État impérial. Ce dernier exhortait la population à produire plus ; il pouvait aussi stimuler la production en accordant des exemptions fiscales aux terres nouvellement mises en valeur, ou organiser et financer des travaux d'irrigation. Mais ces efforts[25] paraissent modestes en comparaison de la planifica-

22 Cf. Kenneth Walker, "Chinese agriculture during the period of readjustment, 1978-1983", *China Quarterly*, 100 (1984), pp. 800-802.

23 Cf. Donnithorne, *China's economic system*, p. 22.

24 Voir Wong, "Food riots in the Qing dynasty"; Walker, *Food grain procurement*, pp. 64-93 ; Donnithorne, *China's economic system*, p. 10.

25 Sur lesquels voir Pierre-Étienne Will, "Official efforts at improving agriculture in eighteenth-century China", communication présentée à la Conference on new perspectives on the history of science and technology in China, Los Angeles, mars 1988.

tion de la production effectuée après 1949. Les Qing tenaient un compte attentif de la production agricole, des conditions météorologiques et des prix (ce qui en soi est déjà remarquable), mais l'État va aujourd'hui beaucoup plus loin puisqu'il décide de ce qui doit être cultivé, où, et en quelle quantité. La production est planifiée suivant les deux modes distingués par Lardy[26] : la planification en volume, qui désigne directement des objectifs de production aux unités administratives de niveau inférieur, et la planification des prix, qui détermine indirectement ce qui va y être cultivé. On s'est servi du premier type de planification pour promouvoir l'autosuffisance en céréales à l'intérieur d'unités de petite dimension ; le second est à considérer en association avec les transferts de grains opérant entre ces mêmes unités. Comme le montre Lardy, la planification des prix autorise la spécialisation et l'avantage relatif. Ce type de spécialisation n'est pas sans évoquer celle qui allait de pair avec les principaux échanges du marché à l'époque impériale : on retrouve dans les deux cas la logique économique de l'avantage relatif. La différence majeure réside dans le type de mécanisme institutionnel déterminant échanges et transferts.

Les facteurs qui définissent la situation des paysans actuels au regard des approvisionnements ne sont pas très différents de ceux auxquels avaient affaire leurs ancêtres de l'époque des Qing. La société rurale reste pour une part composée de familles déficitaires en grains parce qu'elles cultivent des plantes commerciales, tandis que d'autres le sont du simple fait qu'elles résident dans des régions pauvres. Et, de même que les régions pauvres et les familles pauvres résidant dans des régions riches pouvaient à l'occasion, et jusqu'à un certain point, compter sur l'État impérial pour redistribuer les ressources, de même après 1949 les secteurs sociaux et géographiques les plus déshérités ont parfois pu bénéficier des plans de redistribution décidés par l'État.

Que ce soit sous la République populaire ou sous les Qing, l'État chinois a toujours préconisé une politique d'autosuffisance en grains, dans le double espoir de rendre les unités territoriales moins dépendantes des approvisionnements importés et de réduire leur vulnérabilité aux demandes extérieures. Le souci officiel d'autosuffisance a eu en Chine populaire un effet qui illustre

26 Cf. Nicholas Lardy, *Agriculture in China's modern economic development*, Cambridge, 1983.

bien les continuités avec le passé : les fonctionnaires de tous les échelons cherchent volontiers à réduire la quantité de grain qu'ils doivent distribuer dans leurs régions, et ils y parviennent en favorisant plus de production agricole et moins de production industrielle. D'où ce préjugé en faveur du monde agraire et à l'encontre de l'univers urbain, exactement le même que celui qui a valu à l'État impérial tant de critiques de la part des auteurs modernes. Aujourd'hui encore l'on trouve en Chine des gens pour déplorer que la population « abandonne l'agriculture pour le commerce[27] », précisément ce contre quoi se répandait maint fonctionnaire impérial !

L'objectif d'autosuffisance céréalière décourage la dynamique de spécialisation et d'intégration économique induite par le commerce. Économiquement parlant, la spécialisation régionale peut être considérée comme un exemple d' « avantage relatif ». Elle signifie simplement que, toutes choses égales par ailleurs, le profit global s'accroîtra sans qu'aucune partie n'y perde. Cela dit, la logique de l'avantage relatif est loin d'être inattaquable. Lorsque les parties engagées dans le commerce sont des nations indépendantes, il reste vrai que toutes en retireront un avantage ; mais demeure le problème de la répartition des bénéfices entre pays, et sur ce plan il est rare qu'on atteigne un optimum global.

La logique des échanges internationaux pourrait dans une certaine mesure s'appliquer à la Chine, aussi bien impériale que contemporaine. Les fonctionnaires des Qing se préoccupaient du bien-être économique des régions dans lesquelles ils servaient, et s'il existait un moyen d'en élever le revenu, les implications pour les autres régions ne les retenaient que de façon très limitée. Ainsi, quand Yin Huiyi, gouverneur du Henan entre 1737 et 1739, déplore que les ventes de coton du Henan au Jiangnan privent les paysans de sa province de revenus qui échoient à ceux du Jiangnan, et recommande par conséquent un accroissement de la production de cotonnades au Henan même et une diminution corrélative des exportations de coton non traité, il omet de mentionner l'impact qu'un tel changement risque d'avoir sur l'économie rurale du Jiangnan[28]. Parmi les débats qui ont eu lieu

27 Cf. Dorothy Solinger, *Chinese business under socialism*, Stanford, 1984, p. 273.
28 Yin Huiyi, "Jingchen nongsang siwu shu" (Rapport sur les problèmes agricoles), *Huangchao jingshi wenbian*, 36/14a-16a.

en Chine populaire sur les avantages respectifs de la céréaliculture et de la culture des plantes industrielles, on relèvera le cas du Zhejiang, où les adversaires d'un accroissement des cultures industrielles étaient accusés de « localisme » par ceux qui en étaient partisans. Que les producteurs d'excédents de grains doivent continuer dans la même voie, plutôt que de diversifier leurs productions dans le cadre de l'économie provinciale, voilà une idée qui n'aurait nullement dérouté les bureaucrates de l'empire. D'une manière générale, la définition de ce qui est économiquement avantageux dépend de l'unité d'analyse adoptée. Or la décision sur l'unité d'analyse appropriée est souvent politique. Hier comme aujourd'hui, l'idéal d'autosuffisance céréalière est peut-être critiquable économiquement si l'on considère la société globale, mais il demeure tout à fait sensé aux yeux de certains acteurs. Et pour la plupart sa rationalité politique est hors de question : il n'y a rien à redire à la volonté de réduire autant que possible la menace de crise alimentaire et de ne pas dépendre d'une aide qui risque toujours d'être coûteuse et de se heurter à des oppositions politiques.

La gestion des approvisionnements en Chine se situe à l'intersection du souci de développement économique et du souci de stabilité politique. Le degré d'intégration économique et politique atteint aujourd'hui suggère deux parallèles avec la Chine des Qing. D'abord, l'intégration politique du pays par le biais de la redistribution : on retrouve ce thème dans les deux cas. Ensuite, le processus d'intégration économique progressive, au 19e siècle, de certaines régions de l'empire aux réseaux internationaux, qui se substituait dans une certaine mesure à l'intégration politique du 18e siècle, s'est remis en route aujourd'hui. Pour l'État le problème est désormais de préserver l'intégration politique en dépit des inégalités qu'entraîne une telle évolution. L'interconnexion entre État et économie dans l'avenir montrera comment les dirigeants chinois ont choisi de répondre au défi.